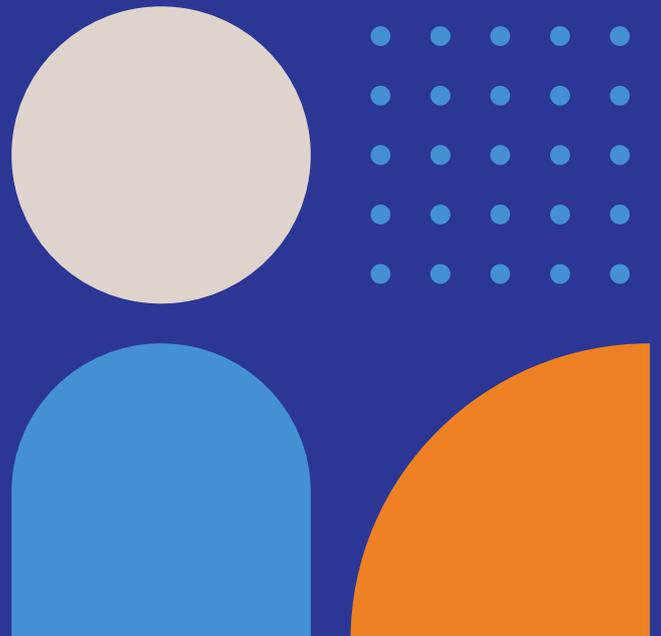


Stellungnahme zu dem
Eckpunktepapier
„Methodikfestlegungen
Ausgangsniveau Strom und Gas
(StromNEF und GasNEF)“

Stuttgart, 29.08.2024



Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas
(StromNEF und GasNEF)“

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Grundsätzliche Anmerkungen und Zusammenfassung wesentlicher Kritikpunkte der Netze BW	2
3	Grundsätze zur Bestimmung des Ausgangsniveaus	5
4	Kostenartenrechnung	7
4.1	Grundsätze der Kostenermittlung	7
4.2	Kosten von Verpächtern und Dienstleistern.....	7
4.3	Aufwandsgleiche Kostenpositionen	8
4.4	Kapitalerhaltungskonzeption	10
4.5	Kalkulatorische Abschreibungen.....	13
4.6	Bestimmung des betriebsnotwendigen Vermögens	14
4.7	Kalkulatorische Kapitalverzinsung	17
4.8	Gewerbsteuer	21

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

1 Einleitung

Die Bundesnetzagentur hat am 19. Juli das Eckpunktepapier für die Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF) veröffentlicht. Zum vorliegenden Eckpunktepapier kann bis zum 30. August 2024 Stellung genommen werden. Diese Möglichkeit nehmen wir gerne wahr.

Das Eckpunktepapier reiht sich in den NEST-Prozess der Bundesnetzagentur zur Neuregelung des Regulierungsrahmen ein. Dem jetzt konsultierten Eckpunktepapier zur Methodenfestlegung für das Ausgangsniveau vorangegangen war ein umfassendes Eckpunktepapier der Bundesnetzagentur vom Januar 2024, das den gesamten regulatorischen Rahmen aufgespannt hat (NEST-Eckpunktepapier). Zu dem NEST-Eckpunktepapier hat die Netze BW Stellung genommen.¹ Ausgehend von dem NEST-Eckpunktepapier und den eingegangenen Stellungnahmen fanden am 27. und 28. Mai sowie am 8. Juli auf Einladung der Bundesnetzagentur Expertenaustausche zu den Themen Kapitalerhaltungskonzeption, Gewerbesteuer und Standardisierung des Umlaufvermögens sowie zur Einführung eines WACC-Ansatzes für die Kapitalverzinsung statt.

Das vorliegende Eckpunktepapier ersetzt konzeptionell im Wesentlichen die derzeitigen Regelungen in der StromNEV (§§ 4 bis 10) sowie in der GasNEV (§§ 4 bis 9) und bestimmt damit die anerkennungsfähigen Kosten für die Ausgangsbasis zur Bestimmung der Erlösobergrenze für die kommende Regulierungsperiode ab 2028 im Gas bzw. 2029 im Strom. Ausdrücklich nicht Gegenstand der beabsichtigten Methodenfestlegung zum Ausgangsniveau sind laut Eckpunktepapier weitere Schritte zur Durchführung des Effizienzvergleichs, zur Behandlung von Kosten als dauerhaft nicht beeinflussbare oder volatile Kosten oder zur Durchführung einer Vergleichbarkeitsrechnung. Auch Vorgaben zur Methodik eines Kapitalkostenabgleichs sind nicht Gegenstand der beabsichtigten Methodenfestlegung. Darüber hinaus sollen die bisher in den Netzentgeltverordnungen enthaltenen Vorgaben zur Bildung der Netzentgelte (Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung) in einem gesonderten Verwaltungsverfahren geregelt werden.

Die Stellungnahme der Netze BW beschränkt sich daher ebenfalls weitgehend auf die im vorliegenden Eckpunktepapier behandelten Themen, allerdings sind teilweise bestehende

¹ Siehe Netze BW, Stellungnahme zu dem Eckpunktepapier „Netze. Effizient. Sicher. Transformiert.“, 29.02.2024, <https://www.netze-bw.de/news/stellungnahme-eckpunktepapier-anreizregulierung>

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

Querbeziehungen (beispielsweise zum Kapitalkostenabgleich, zur Notwendigkeit der Festlegung von Indexreihen für die Vergleichbarkeitsrechnung etc.) zu berücksichtigen.

Seitens Netze BW plädieren wir hinsichtlich der Methodikfestlegungen zum Ausgangsniveau Strom und Gas grundsätzlich dafür, die Zielsetzungen des NEST-Eckpunktepapiers und ergänzend die Maßstäbe einer ökonomisch sachgerechten Regulierung zur Anwendung zu bringen. Gerade dort, wo Änderungen des Regulierungsrahmens Mehraufwand für beide Seiten reduzieren und zugleich einer ökonomisch sachgerechten Regulierung entsprechen, sollten Vereinfachungen und Komplexitätsreduktionen zielstrebig angegangen werden. In einigen Punkten jedoch, insbesondere zur Kapitalverzinsung und zur Gewerbesteuer stehen die angedachten Änderungen aber in deutlichem Widerspruch zu den Zielsetzungen einer vereinfachten und ökonomisch sachgerechten Regulierung und fallen wirtschaftlich deutlich zu Lasten der Netzbetreiber aus. Mit dem im Eckpunktepapier vorgeschlagenen Änderungen dürfte sich die Finanzierungsfähigkeit der deutschen Netzbetreiber strukturell noch weiter verschlechtern.

2 Grundsätzliche Anmerkungen und Zusammenfassung wesentlicher Kritikpunkte der Netze BW

Grundsätzliche Anmerkungen

In den vorgelegten Eckpunkten fehlen einige wesentliche Inhalte, weswegen eine Gesamtbeurteilung des vorgelegten Eckpunktepapiers noch nicht möglich ist. Hierzu gehören unter anderem die Vorstellungen der Behörde zur Festlegung des Mischzinssatzes für den WACC, insbesondere dazugehöriger Kriterien und Maßstäbe für die Bestimmung des Gewichtungverhältnisses von Fremd- sowie Eigenkapital. Darüber hinaus sind auch keine Aussagen zur Methodik der Festlegung von Fremdkapitalzinsen im Eckpunktepapier enthalten. Erste Diskussionsansätze zu Maßstäben und Kriterien in Bezug auf die Festlegung der Höhe des Eigenkapitalzinssatzes und die damit verbundenen Aspekte zum Risikozuschlag, zur internationalen Vergleichbarkeit und der grundsätzlichen Wettbewerbsfähigkeit der Netzbetreiber auf Kapitalmärkten sind ebenfalls nicht vorhanden. Nach Auffassung der Netze BW sind notwendigerweise Maßstäbe und Kriterien zur Beurteilung der Einzelfestlegungen, z.B. für die Eigenkapitalzinsfestlegung, durch die Beschlusskammer 4 in die Festlegung mit aufzunehmen.

Daneben werden auch etwaige Wechselbeziehungen zum Kapitalkostenabgleich und mögliche Eckpunkte für die Ausgestaltung und Bestimmung der Verzinsungsbasis im Kapitalkostenaufschlag nicht thematisiert. Zu nennen ist hier beispielsweise die

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

Behandlung von Baukostenzuschüssen während der Regulierungsperiode und der Einordnung der Baukostenzuschüsse in die Verzinsungsbasis im Kapitalkostenabgleich.

Nicht im vorliegenden Eckpunktepapier enthalten sind darüber hinaus Kriterien und Maßstäbe der Kostengenehmigungspraxis einschließlich einer Diskussion um praktische Fragen der Beurteilung von Einmalkosten im Basisjahr. Hier hätte man sich eine reflektierte Diskussion der Regulierungspraxis in der Vergangenheit gewünscht.

Netze BW ist sich bewusst, dass es sich bei dem Eckpunktepapier „nur“ um ein Zwischenfazit der bisherigen Diskussionen im Zuge des NEST-Eckpunktepapiers und um den aktuellen Meinungsstand der Bundesnetzagentur handelt. Dennoch hätte angesichts der bisherigen Konsultationen im Zusammenhang mit dem NEST-Prozess und der ausführlichen Expertengespräche im vorliegenden Eckpunktepapier bereits ein deutlicherer Blick auf den zukünftigen regulatorischen Rahmen ermöglicht werden können. Damit wurde nach Auffassung der Netze BW eine Chance vergeben, die bisherige Diskussion und insbesondere die aufgeführten fehlenden Aspekte zu einer Gesamtschau der Netzregulierung zur Diskussion zu stellen.

Unabhängig von der Frage, ob die Ausgestaltung des Ausgangsniveaus gemäß den Eckpunkten die aktuellen Herausforderungen der Netzbetreiber in ausreichendem Maße adressiert, führt der weiterhin nicht vollständig vorhandene Blick auf das zukünftige Gesamtsystem zu Unsicherheiten bei den Netzbetreibern. Die teilweise widersprüchlichen Zielsetzungen im NEST-Prozess (Vereinfachungen und Transparenz einerseits versus deutliche Komplexitätszunahme bspw. bei der Gewerbesteuer andererseits) lassen das Vertrauen in das deutsche Regulierungssystem sicherlich nicht wachsen. Das ist umso wichtiger, als das Vertrauen in die regulatorischen Entscheidungen bei langfristigen Investitionsentscheidungen wie in der Netzinfrastruktur essenziell ist. Die fehlende Gesamtsicht auf den zukünftigen Regulierungsrahmen zeigt sich im Eckpunktepapier auch in einem teils sehr unterschiedlichen Detaillierungsgrad der getroffenen Aussagen und eingenommenen Einschätzungen. Dies betrifft sowohl die getroffenen Aussagen als auch der Umfang der Ausführungen und der teilweisen mangelnden Begründungspflicht wie beispielsweise beim Thema der Gewerbesteuer.

Zusammenfassung wesentlicher Kritikpunkte

Die Stellungnahme der Netze BW beschränkt sich weitgehend auf die im vorliegenden Eckpunktepapier behandelten Themen, wobei wie bereits ausgeführt teilweise bestehende Querbeziehungen zu im Eckpunktepapier nicht adressierten Themen ebenfalls berücksichtigt werden.

Insbesondere hinsichtlich der folgenden Themen sieht Netze BW seitens der Behörde einen dringenden Änderungs- bzw. Konkretisierungsbedarf:

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

- **Kapitalerhaltungskonzeption**

Die Behörde erwägt zukünftig die Bewertung des Sachanlagevermögens der Netzbetreiber ausschließlich anhand der Realkapitalerhaltung vorzunehmen. Entstehenden Vermögensnachteilen soll nach unserem Verständnis durch ein „Einfrieren“ der Tagesneuwerte und Anwendung des Nominalzinssatzes begegnet werden (Übergangsregelung). Grundsätzlich hält Netze BW dies für einen gangbaren Weg, allerdings sind viele Ausgestaltungsdetails dieser Übergangsregelung zum Realkapitalerhalt weiterhin nicht konkretisiert. Für eine Beurteilung, inwieweit mit dieser Vorgehensweise Vermögensnachteile tatsächlich ausgeglichen werden, wäre es hilfreich gewesen, wenn die getroffenen Aussagen mehr Eindeutigkeit hinsichtlich der Anwendung des Nominalzinses und des Zeitpunktes der Anwendung der angedachten Regelungen enthalten hätten.

- **Bestimmung des betriebsnotwendigen Vermögens**

Hinsichtlich der Bestimmung des betriebsnotwendigen Vermögens soll es zu Vereinfachungen kommen. Nach Einschätzungen von Netze BW sind die angestrebten Vereinfachungen nachvollziehbar und auch sinnvoll. Dennoch fehlt auch in diesem Teil des Eckpunktepapiers eine ausreichende Begründung zu Beschränkung des pauschal anerkennungsfähigen Umlaufvermögens auf 1/24 des Kostenausgangsniveaus. Darüber hinaus fehlen Ansätze und Kriterien für die Bestimmung des Umlaufvermögens im Kapitalkostenaufschlag. Netze BW schlägt deshalb die Prüfung alternativer Bemessungsgrundlagen vor und sieht insbesondere einen engen inhaltlichen Zusammenhang zwischen dem anerkennungsfähigen Umlaufvermögen und den Umsatzerlösen. Nach Auffassung der Netze BW ist das Umlaufvermögen in Verbindung mit der dynamisch wachsenden Versorgungsaufgabe der Netzbetreiber zu sehen und auch die Abwicklung von Umlagesachverhalten erfordert die Vorhaltung ausreichender Liquidität. Für die Berücksichtigung von Umlaufkapital im Kapitalkostenaufschlag schlägt die Netze BW eine Kopplung an die Restbuchwerte vor, die sich nach dem Verhältnis des Umlaufvermögens im Basisjahr zum Restbuchwert im Basisjahr bemisst.

- **Kapitalverzinsung**

Die Bundesnetzagentur plant die Einführung einer WACC-Regulierung. Netze BW ist der Auffassung, dass mit dem geplanten Ansatz höhere regulatorische Risiken einhergehen, insbesondere zeigt sich dies im pauschal festgelegten Budget für die Fremdkapitalkosten und der Abkehr von den tatsächlichen Fremdkapitalfinanzierungskosten. Darüber hinaus würde eine von der Behörde im Expertengespräch angeführte wiederkehrende Neufestlegung der Kapitalstruktur weitere Unsicherheiten im Regulierungssystem bedeuten und somit das wirtschaftliche Risiko der Netzbetreiber erhöhen. Zudem bedeutet die angedachte Umstellung auf eine Netto-RAB eine substanzielle und strukturelle

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

Verschlechterung der Verzinsungsbasis für den Eigenkapitalanteil. Im Endergebnis entzieht das den Netzbetreibern Finanzmittel.

Netze BW spricht sich daher deutlich dafür aus, dass die Gesamtkapitalverzinsung ausgehend von einer Brutto-RAB berechnet wird und diese Gesamtverzinsung erst anschließend um die Verzinsung der als Fremdkapital einzustufenden Baukosten- und Investitionszuschüsse bereinigt wird. Dies würde auch dem buchhalterischen Charakter der Zuschüsse als Fremdkapital entsprechen. Bezüglich der Zuschüsse möchte die Behörde des Weiteren prüfen, ob und wie mögliche Anreize zur Erhebung von Zuschüssen festgelegt werden könnten. Netze BW stellt hierbei einen Vorschlag für die Beanreicherung von Zuschüssen zur Diskussion, welcher innerhalb der Festlegung der Kapitalverzinsung einfach und transparent mithilfe eines Anreizfaktors dargestellt werden kann.

- Gewerbesteuer

Die Bundesnetzagentur erwägt zukünftig die Gewerbesteuer nicht mehr pauschal zu bestimmen, sondern nur noch eine tatsächlich gezahlte Gewerbesteuer in der Ausgangsbasis anzuerkennen. Aus Sicht von Netze BW widerspricht dies den Zielsetzungen der Bundesnetzagentur aus dem NEST-Eckpunktepapier. Das Abstellen auf eine tatsächliche Gewerbesteuer erzeugt erheblichen Mehraufwand auf Seiten der Netzbetreiber, erhöht die Komplexität der Netzregulierung und hat Auswirkungen auf die Organstrukturen, die nach den Ausführungen der Bundesnetzagentur aufgrund des mangelnden Informationsstands aber nicht bewertet werden können. Trotz dieser äußerst kritischen Gründe und dem Mangel an gesicherten Erkenntnissen wird die Änderung offenbar angestrebt. Netze BW präsentiert hingegen einen Vorschlag, der den NEST-Zielsetzungen entspricht und praktikabel umgesetzt werden kann: Die Gewerbesteuer soll wie auch die Körperschaftsteuer bereits im Eigenkapitalzinssatz berücksichtigt werden.

3 Grundsätze zur Bestimmung des Ausgangsniveaus

Die Bundesnetzagentur legt in den konsultierten Eckpunkten dar, dass das Ausgangsniveau für die Bestimmung der Erlösobergrenzen wie bisher durch eine vergangenheitsbezogene Kostenprüfung erfolgen soll. Der Ansatz von Plankosten sei weder zielführend noch durchführbar.

Netze BW teilt die grundsätzliche Einschätzung, dass die Bestimmung des Kostenausgangsniveaus auf Grundlage der Kosten im Basisjahr erfolgen sollte. Zu widersprechen ist jedoch in einem konzeptionellen Sinne der Aussage, dass der Ansatz von Plankosten nicht zielführend sei. Ganz im Gegenteil wäre der Ansatz von zukunftsgerichteten Plankosten zielführend, um die sich deutlich wandelnde

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

Versorgungsaufgabe und das dynamische Wachstum im Bereich der Stromnetze abzubilden. Ein Verzicht auf den Ansatz von Plankosten kann bestenfalls mit Schwierigkeiten bei der regulierungspraktischen Durchführung nicht jedoch mit mangelnder Zielgeeignetheit begründet werden.

Sofern also das Kostenausgangsniveau lediglich auf Basis historischer Kosten ermittelt wird, bedarf es für die kommenden Jahre einer alternativen Möglichkeit zur Anpassung der zugestandenen Erlösobergrenzen auf Basis der sich im Strom dynamisch ändernden Versorgungsaufgabe. Dank des Kapitalkostenabgleichs, der laut Aussage der Bundesnetzagentur auch im zukünftigen Regulierungsregime beibehalten werden soll, ist eine zeitnahe Anpassung der Erlösobergrenze an steigende Kapitalkosten innerhalb der Regulierungsperiode möglich. Für die mit der Versorgungsaufgabe auch stark steigenden operativen Kosten existieren im aktuellen System aber keine bzw. nur sehr eingeschränkte (Einstufung Personalausatzkosten als dauerhaft nicht beeinflussbare Kosten) Anpassungsmöglichkeiten der Erlösobergrenze. Sofern das Ausgangsniveau der Kostenprüfung also ausschließlich auf historischen Kosten beruht, sind alternative Mechanismen zur Anpassung der Erlösobergrenze an sich fortentwickelnde operative Kosten innerhalb der Regulierungsperiode zu etablieren.

Zudem fehlt in diesem Zusammenhang auch eine Reflektion der bisherigen Prüfpraxis der Behörde, die mit dem Maßstab der mehrjährigen Durchschnittskostenbetrachtung zur Beurteilung von „Einmaleffekten“ die vergangenheitsorientierte Sichtweise sogar noch verstärkt. Wir halten es für notwendig, in den Festlegungen zum Kostenausgangsniveau Kriterien und Maßstäbe zu benennen, an denen sich die Kostenprüfpraxis der Beschlusskammern zukünftig orientieren kann.

Die Herausforderungen im Gasnetz sind dagegen fundamental andere. Dort geht es um eine Transformation hin zu Wasserstoff oder aber um einen erwartbaren Rückgang der Versorgungsaufgabe. Netze BW begrüßt daher die bereits im NEST-Eckpunktpapier angesprochene regulatorische Anerkennung von nicht vermeidbaren Kosten für die Stilllegung und Rückbaumaßnahmen im Zuge der Gasnetztransformation, insbesondere für die Kostenanerkennung von Rückstellungen, die für die Stilllegung und den Rückbau von Gasnetzen gebildet werden. Wir gehen davon aus, dass die bisherigen Aussagen der Bundesnetzagentur zu einer regulatorischen Anerkennung der Zuführungen für die eventuell notwendige Bildung von Rückstellungen weiterhin gelten. Umso wichtiger wäre die Klarheit, wo und an welcher Stelle dieser Aspekt, wenn er nicht Bestandteil der GasNEF sein soll, geregelt werden wird. Ausweislich des Eckpunktepapiers ist zwar das Problem erkannt, allerdings wird nur auf eine gesonderte Erörterung verwiesen. Hier regt Netze BW eine Klarstellung durch die Bundesnetzagentur an, wie und in welchem Format dies erfolgen soll und in welches Festlegungsverfahren diese Fragestellung Eingang finden soll.

Stellungnahme der Netze BW
zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas
(StromNEF und GasNEF)“

4 Kostenartenrechnung

4.1 Grundsätze der Kostenermittlung

Die Bundesnetzagentur verweist in diesem Abschnitt auf die einschlägigen Vorschriften des Energiewirtschaftsgesetzes. Hierzu haben wir keine weiteren Anmerkungen.

4.2 Kosten von Verpächtern und Dienstleistern

Pachten

Die Bundesnetzagentur wirft in dem Eckpunktepapier die Frage auf, ob zukünftig auf den Minimumabgleich bei den Verpächtern verzichtet werden könnte. Hierfür spräche, dass der Minimumabgleich nur in Einzelfällen noch zum Tragen komme.

Nach Einschätzung der Netze BW sollte zukünftig auf den Minimumabgleich zwischen Gewinn- und Verlustrechnung des Netzbetreibers und dem geprüften Wert bei den Verpächtern verzichtet werden. Grundlage für die Bestimmung der Kosten für überlassene Netzinfrastruktur sollten allein die geprüften Kosten des Verpächters sein. Die Ermittlung sollte hierbei analog dem Vorgehen zur Bestimmung des Ausgangsniveaus erfolgen. Unterschiede zwischen dem gezahlten Pachtentgelt und dem geprüften Wert beim Verpächter beruhen in der Regel auf unterschiedlichen Zinssätzen in der laufenden und der kommenden Regulierungsperiode. Die Zahlung im Basisjahr beruht auf den Zinssätzen der laufenden Regulierungsperiode, wohingegen die geprüften Werte beim Verpächter bereits auf den Zinssätzen der folgenden Regulierungsperiode beruhen. Je nach Entwicklung der Zinssätze kann damit aufgrund des Zeitverzugs zwischen Kostenprüfung und Beginn der Regulierungsperiode das gezahlte Pachtentgelt von dem geprüften Wert beim Verpächter abweichen. Diese systembedingten möglichen Differenzen sollten nicht zu Lasten des Netzbetreibers ausgelegt werden. Daher sollte der Minimumabgleich entfallen und stets auf den geprüften Kosten des Verpächters aufgesetzt werden. Der von der Behörde angeführte Fall, dass dem Netzbetreiber bei Wegfall des Minimumabgleichs in bestimmten Konstellationen nicht entstandene Kosten im Pachtmodell anerkannt würden, dürfte sich unseres Erachtens auf wenige Einzelfälle beschränken. Denn in den ganz überwiegenden Fällen werden die Pachtzahlungen auf Grundlage der kalkulatorischen Kapitalkosten ermittelt.

Dienstleister

Die Prüfung von Dienstleistern ist in der aktuellen Regulierungspraxis mit erheblichem Aufwand für alle Beteiligten verbunden. Hierbei hat die Bundesnetzagentur im Zeitablauf die Prüfungspraxis und damit die Anforderungen an Informationsbereitstellung stets erhöht. Der NEST-Prozess bietet nach unserer Einschätzung eine Gelegenheit kritisch

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

über die aktuellen Anforderungen im Rahmen der Kostenprüfung zu reflektieren und Vereinfachungen in Erwägung zu ziehen. Dies gilt umso mehr, falls die Behörde weiterhin eine Verkürzung der Regulierungsperiode auf drei Jahre in Erwägung ziehen sollte.

Die materiellen Maßstäbe für die kommenden Kostenprüfungen sind aktuell nicht Bestandteil der Eckpunkte, so dass wir hierzu nicht Stellungnahmen können. Gleichwohl würde es die Netze BW begrüßen, wenn die Bundesnetzagentur bereits frühzeitig, also vor den Festlegungsentwürfen ihre Überlegungen zu den zukünftigen materiellen Prüfmaßstäben und Kriterien für die Anerkennungsfähigkeit von Kosten darlegen würde, um ausreichend Zeit für die Diskussion dieser Bewertungsmaßstäbe zu lassen.

4.3 Aufwandsgleiche Kostenpositionen

Effizienzgrundsatz

Die Bundesnetzagentur erläutert in diesem Abschnitt, dass sie im Rahmen der Prüfung aufwandsgleicher Kosten auch weiterhin den Effizienzgrundsatz als Maßstab anzuwenden beabsichtigt, was nach ihrer Auffassung auch keine Vorwegnahme des Effizienzvergleichs bedeutet.

Netze BW kann diesen grundsätzlichen Aussagen von Kostenprüfung inkl. Effizienzgrundsatz und einem nachgelagerten Effizienzvergleich nicht pauschal zustimmen. Denn zwischen Effizienzvergleich und Effizienzprüfung der genehmigungsfähigen Kosten existieren Wechselbeziehungen. Sofern nämlich im Rahmen der Kostenprüfung durch die Prüfungspraxis der Behörde ineffiziente Kosten bereits vorab gekürzt werden, sollten die Ergebnisse des Effizienzvergleichs eine geringere Bandbreite aufweisen. Problematisch indes sind subjektive Effizienzprüfungen im Rahmen der Kostenprüfung durch die Regulierungsbehörde, wenn durch eine uneinheitliche Vorgehensweise der Behörde bei dieser Effizienzprüfung der nachfolgende Effizienzvergleich verzerrt wird.

Fremdkapitalzinsen

Das Eckpunktepapier schlägt eine wesentliche Änderung des Regulierungsrahmens im Bereich der Kapitalverzinsung durch die Einführung eines WACC-Ansatzes vor. Damit ergeben sich insbesondere auch Veränderungen für die Ansetzbarkeit von Fremdkapitalkosten in der Kostenausgangsbasis. Diese sollen gemäß dem Eckpunktepapier der Bundesnetzagentur zukünftig nicht mehr individuell auf Basis der Ist-Kosten ermittelt und auf Marktüblichkeit geprüft werden, sondern kalkulatorisch im Rahmen des Mischzinssatzes im WACC berücksichtigt werden.

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

Netze BW kann dies, sollte es zu einer Umstellung auf einen WACC kommen, in Bezug auf die Zinskosten für die Fremdkapitalfinanzierung grundsätzlich nachvollziehen. Allerdings gehen damit neue wirtschaftliche Risiken für die Netzbetreiber einher, sofern die Finanzierungskosten für das Fremdkapital über dem kalkulatorisch vorgesehenen Budget für die Fremdkapitalkosten liegen. Entsprechend sollte die Ausgestaltung der Fremdkapitalkosten im Rahmen einer möglichen WACC-Einführung sorgfältig geprüft und eine möglichst risikoarme Ausgestaltungsvariante gewählt werden. Die weitere Diskussion hierfür hat die Bundesnetzagentur für den Herbst 2024 angekündigt. In diesem Zusammenhang ist dann auch zu prüfen, inwieweit Übergangsregelungen notwendig sind, da die Fremdkapitalaufnahme durch die Netzbetreiber gemäß dem aktuellen Regulierungsregime in der Annahme der vollständigen Kostenerstattung bei Marktüblichkeit erfolgt ist. Je nach Ausgestaltung des zukünftigen Fremdkapitalzinssatz kann es daher zu einer Unterdeckung bei den Fremdkapitalkosten kommen, ohne dass der Netzbetreiber einen Einfluss darauf hätte. Dies wäre allein das Ergebnis regulatorischer Veränderungen und darf nicht zulasten der Netzbetreiber ausgelegt werden.

Die angedachte Ausgestaltung des WACC-Modells bedeutet nicht nur neue Risiken im Hinblick auf die Fremdkapitalkosten, sondern auch erhebliche Risiken im Zusammenhang mit der Finanzierung von langfristigen Rückstellungen für die betriebliche Altersvorsorge. Sofern mit Einführung eines WACC-Modells zukünftig auch Zinsaufwendungen und Zinserträge aus Pensionsrückstellungen nicht mehr als aufwandsgleiche Kosten regulatorisch berücksichtigt werden sollen, führt dies aufgrund der hohen Volatilität bei diesen Positionen zu einem beträchtlichen wirtschaftlichen Risiko für die Netzbetreiber. Die Zinsaufwendungen und damit die Risiken des Netzbetreibers sind insbesondere auf exogene Zinsänderungen und den daraus resultierenden Änderungen des HGB-Rechnungszinses zurückzuführen. Die Erfahrungen seit der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008 und 2009 haben gezeigt, dass die sich hieraus ergebenden wirtschaftlichen Belastungen aufgrund der hohen Rückstellungsbestände erheblich sein können. Dies geht dabei deutlich über das oben skizzierte Risiko bei der Fremdkapitalfinanzierung hinaus. Im Zuge der Einführung eines WACC sollte daher sorgfältig abgewogen werden, wie dieses Risiko sachgerecht und vor allem ausreichend adressiert werden kann.

Durchlaufende Kostenpositionen

Weitere Anpassungen plant die Bundesnetzagentur im Zusammenhang mit der regulatorischen Behandlung von Umlagesachverhalten, Konzessionsabgaben, Mehr-/Minderungen sowie dem Differenzbilanzkreis. In Bezug auf diese Positionen schlägt die Bundesnetzagentur eine Klarstellung vor, gemäß der grundsätzlich „durchlaufenden“ Kostenpositionen zukünftig von vorneherein nicht mehr berücksichtigungsfähig sein sollen. Solch ein Vorgehen entspräche der Behörde zu Folge auch der bisherigen Kostenprüfungspraxis.

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

Bei einer derartigen Klarstellung ist nach Auffassung der Netze BW darauf zu achten, dass die regulatorische Nichtberücksichtigung sich nur auf die energierelevanten Sachverhalte bezieht. Tatsächlicher Kostenaufwand bspw. aus der operativen Abwicklung der Umlagen und der aufgeführten Sachverhalte ist auch weiterhin regulatorisch zu berücksichtigen. Ferner sehen wir auch eine Darstellung der Umlagesachverhalte im Rahmen der Kostenprüfung weiterhin als notwendig an; unabhängig von der Frage, ob sich die Aufwendungen und Erträge gegenseitig ausgleichen. Denn die Umlagesachverhalte erfordern die Vorhaltung von Liquidität beim Netzbetreiber, die als Umlaufkapital im Rahmen der Ermittlung der Kapitalverzinsung zu berücksichtigen ist.

Verlustenergie

Die Behörde hält die Notwendigkeit einer zur derzeitigen § 10 StromNEV analogen Regelung für Verlustenergie in der geplanten Festlegung möglicherweise für entbehrlich. Bereits in § 22 Abs. 1 EnWG sei grundsätzlich verankert, dass Netzbetreiber die Kosten für Verlustenergie zu tragen hätten. Für die konkrete Ansatzfähigkeit von Verlustenergiekosten im Ausgangsniveau gelten nach Auffassung der Behörde grundsätzlich die allgemeinen Regelungen, insbesondere ein Aufsetzen auf der Gewinn- und Verlustrechnung als Aufsetzpunkt und die Prüfung auf Betriebsnotwendigkeit.

Unabhängig davon, ob eine spezielle Regelung analog § 10 StromNEV in der geplanten Festlegung entbehrlich ist, möchte Netze BW in diesem Zusammenhang auf die Inkonsistenz hinweisen, die mit der doppelten Effizienzprüfung (Prüfung auf Betriebsnotwendigkeit bei der Bestimmung des Ausgangsniveaus und Einbezug in den Effizienzvergleich) von Verlustenergiekosten verbunden ist. Sofern wie bisher im Rahmen der Bestimmung des Ausgangsniveaus ein Partialbenchmark auf Basis der benötigten Energiemengen durchgeführt wird und die Beschaffungspreise aus wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren nach den Vorgaben der Bundesnetzagentur resultieren, stellt der Einbezug der Verlustenergiekosten in den Effizienzvergleich eine inkonsistente doppelte Effizienzprüfung mit verzerrenden Auswirkungen auf die Effizienzwerte der Netzbetreiber dar.

4.4 Kapitalerhaltungskonzeption

Wegfall Realkapitalerhaltung

Die Bundesnetzagentur beabsichtigt zukünftig die Bewertung des Sachanlagevermögens der Netzbetreiber ausschließlich anhand der Realkapitalerhaltung vorzunehmen. Das bisherige Mischsystem aus Nettosubstanz- und Realkapitalerhaltung soll aufgegeben werden. Begründet wird dies von der Behörde in erster Linie mit den erheblichen Schwierigkeiten einer rechtssicheren Neufestlegung von Indexreihen zur Ermittlung von Tagesneuwerten, die bei Weiterführung der Nettosubstanzerhaltung notwendig wäre. Die

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

Abschaffung der Nettosubstanzerhaltung soll insbesondere die Rechtsstreitigkeiten über Preisindizes deutlich reduzieren und eine Bürokratie- und Komplexitätsreduktion bewirken.

Die Entlastung der Bürokratie ist aus behördlicher Sicht ein nachvollziehbarer Aspekt. Eine methodische Änderung mit der Intention Rechtsstreitigkeiten und Komplexität auf Seite der Behörde zu reduzieren, sollte nach Auffassung der Netze BW aber nicht der alleinige Maßstab für Entscheidungen im Rahmen der Neufestlegung des Regulierungsrahmens sein. In dem hier vorliegenden Fall der Kapitalerhaltungskonzeption könnte eine sachlich begründete Festlegung von Preisindizes methodisch korrekt unter Zuhilfenahme wissenschaftlicher Begründungen durchgeführt werden.

Darüber hinaus stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, wie und nach welcher Methodik die Bundesnetzagentur zukünftig die notwendigen standardisierten Kapitalkosten im Effizienzvergleich bestimmen möchte. Denn für die Ermittlung der standardisierten Kapitalkosten nach bisheriger Methodik werden ebenfalls die Tagesneuwerte der Netzanlagen benötigt.

Übergangsregelung

Die mit der Umstellung möglicherweise verbundenen Vermögensnachteile der Netzbetreiber sollen nach den Ausführungen der Behörde angemessen ausgeglichen werden. Nach Einschätzung der Netze BW ist ein sachgerechter und angemessener Ausgleich für mögliche Vermögensverluste bei den Netzbetreibern im Zuge einer Umstellung unabdingbar. Rückwirkende Vermögenseingriffe (wie vereinzelt von der Behörde angedeutet) würden das Vertrauen in den Regulierungsrahmen und das regulatorische Handeln der Bundesnetzagentur substanziell untergraben. Daher begrüßt Netze BW das Signal der Bundesnetzagentur bei einer Umstellung einen angemessenen Ausgleich zu schaffen. Das vorliegende Eckpunktepapier lässt jedoch vereinzelt noch Umsetzungsfragen der Übergangsregelung offen.

Die bisher angewandte Methodik sieht für die Bewertung eines Teils der Altanlagen ein Mischsystem aus Nettosubstanz- und Realkapitalerhaltung vor. Das bisher branchenweit etablierte und funktionierende Vorgehen erfordert für die Bewertung nach der Nettosubstanzerhaltung die Festlegung von Preisindexreihen, welche zur Ermittlung des Wiederbeschaffungswert für die Netzanlagen herangezogen werden. Dieses Vorgehen führt dazu, dass im Zeitablauf die Rückflüsse über die Tagesneuwerte ansteigen und eine Beschaffung zu aktuellen Preisen ermöglicht wird. Gleichzeitig erhalten die auf Wiederbeschaffungswerte indizierten Altanlagen innerhalb der Kapitalverzinsung „nur“ den Realzins. Bei einer Beibehaltung der Kapitalverzinsung mit dem Realzins für diesen Teil der Altanlagen und einem „Einfrieren“ der Tagesneuwerte, würden sich für die

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

Netzbetreiber deutlich geringere Rückflüsse im Zeitablauf ergeben. Darum ist beim Übergang in die Realkapitalerhaltung ein Ausgleichsmechanismus zu schaffen, der bei Umstellung die Anwendung eines Nominalzinses vorsieht.

Im NEST-Eckpunktepapier und auch in den Äußerungen der Bundesnetzagentur im Zuge der Expertengespräche vom 27. und 28. Mai wurden diese Zusammenhänge diskutiert und ein Ausgleich der sich ergebenden Vermögensnachteile in Aussicht gestellt. Ausgehend davon hätte man sich im vorliegenden Eckpunktepapier eine explizite Ausgestaltung zur vorgesehenen Übergangsregelung gewünscht. Denn aus Sicht der Netze BW lassen die Formulierungen aus dem Eckpunktepapier noch Interpretationsspielraum. Unserem Verständnis zu Folge sind die nachstehenden Punkte in eine Festlegung aufzunehmen:

- Die Umstellung greift erst ab der fünften Regulierungsperiode und wird damit ab dem Jahre 2028 bzw. 2029 erlöswirksam.
- Die „Umstellung der Restwertermittlung auf Tagesneuwert-Basis“ erfolgt auf Basis der aktualisierten Indexreihen der Basisjahre der fünften Regulierungsperiode. Das bedeutet dementsprechend im Strom das Basisjahr 2026 und im Gas bereits das Basisjahr 2025.
- Es wird bis zu den genannten Basisjahren die Fortentwicklung der Tagesneuwerte mit den Preisindexreihen gemäß § 6a StromNEV bzw. § 6a GasNEV durchgeführt.
- Es wird in den genannten Basisjahren für die Ermittlung der Restbuchwerte der Altanlagen die Bewertung zu maximal 40% mit Tagesneuwerten und 60% zu Anschaffungs- und Herstellungskosten durchgeführt.
- Der Tagesneuwert je Anlagengruppe wird auf dem Niveau des jeweiligen Basisjahres fixiert. Der 40 % Anteil des Tagesneuwerts ergibt zusammen mit dem 60 % Anteil der Anschaffungs- und Herstellungskosten der Anlagengruppe den neuen Restbuchwert, der für die verbleibende Restnutzungsdauer die Ausgangsbasis für die dann neue, konstante jährliche Abschreibung ist.
- Die Kapitalverzinsung wird ab der kommenden Regulierungsperiode einzig mit dem Nominalzins und mit dem dann fixierten Anteil des Tagesneuwerts für die Altanlagen mit Beginn der fünften Regulierungsperiode erfolgen, d.h. erstmalige Wirkung in der Erlösobergrenzen 2029 (Strom) bzw. 2028 (Gas).

Gegeben diesem Grundverständnis für den angedachten Ausgleichsmechanismus stellt der Vorschlag der Bundesnetzagentur bei einer Umstellung auf die Realkapitalerhaltungskonzeption einen aus Sicht der Netze BW grundsätzlich gangbaren Weg dar.

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

4.5 Kalkulatorische Abschreibungen

Für die Ermittlung der kalkulatorischen Abschreibungen schlägt die Bundesnetzagentur unterschiedliche Regelungen für Strom und Gas vor. Für Strom wird eine Anpassung der bisherigen Anlagengruppen sowie der dazugehörigen kalkulatorischen Nutzungsdauern vorgeschlagen. Im Gas wird auf das Festlegungsverfahren KANU 2.0 verwiesen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich also ausschließlich auf den Bereich der Stromnetze.

Neue Anlagengruppen

Für Ergänzungen, Streichung und Neufassung der Anlagengruppen Strom sowie der Nutzungsdauern bei grundsätzlich neuen Anlagengruppen hat der BDEW einen Vorschlag der Bundesnetzagentur übermittelt. Netze BW unterstützt die dort vorgeschlagenen Anpassungen. Mit diesen Anpassungsvorschlägen wird unter anderem dem Umstand Rechnung getragen, dass durch den Einsatz von digitaler Technik die technische Nutzungsdauer verschiedener Anlagegüter sinkt.

Nutzungsdauern (Strom)

Die StromNEF sieht aktuell Bandbreiten für die kalkulatorischen Abschreibungen vor. Hinsichtlich der zukünftigen Regelung spricht sich die Bundesnetzagentur für eine einheitliche Anwendung der Nutzungsdauern des unteren Rands, also der kürzeren Nutzungsdauern, aus.

Die Umstellung auf den unteren Rand wird von der Behörde mit der damit verbundenen Vereinfachung begründet. Damit wird jedoch die Flexibilität reduziert und bei den betroffenen Verteilnetzbetreibern würde es zu einer Erhöhung der Abschreibungen und damit der Netzkosten kommen. Aus Sicht der Netze BW besteht keine Notwendigkeit für eine Umstellung. Sollte im Abwägungsprozess jedoch die Vereinfachung gegenüber den anderen Aspekten überwiegen und es zu einer Umstellung auf die kürzeren Nutzungsdauern kommen, so muss die Umstellung sachgerecht und für die betroffenen Verteilnetzbetreiber neutral erfolgen. Es darf hierbei nicht zu einem Verlust von Abschreibungsscheiben kommen. Die möglichen Umstellungseffekte hängen auch von der Wahl des Umstellungszeitpunkt ab und können sowohl aus einer generellen Verkürzung der Nutzungsdauern für eine Anlagenklasse als auch bei einem Wechsel im Rahmen der bisherigen Bandbreite auf die kurzen Nutzungsdauern resultieren. Zudem betrifft eine Umstellung sowohl Netzbetreiber als auch Verpächter und damit zusammenhängend das Pachtentgelt.

Soll die Umstellung auf kürzere Nutzungsdauern bereits im kommenden Basisjahr erfolgen, würde eine Differenz zwischen den in der Erlösobergrenze enthaltenen Abschreibungsscheiben und den neuen kalkulatorischen Abschreibungen entstehen, die

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

nicht nur bei Anlagengütern auftritt, die im Zuge der Umstellung eine Restnutzungsdauer von Null aufweisen. Die Differenz beruht auf dem Zeitversatz einer möglichen Umstellung im Jahr 2026 und dem Beginn der neuen Regulierungsperiode im Jahr 2029, ab der nach aktueller Systematik erst die kürzeren Abschreibungsdauern in der Erlösobergrenze abgebildet werden könnten. Für die Jahre dazwischen würden Abschreibungen in der Erlösobergrenze fehlen.

Um dies zu vermeiden, müsste entweder eine Umstellung erst im Jahr 2029 erfolgen oder aber bei einer Umstellung im Basisjahr 2026 ein Ausgleichsmechanismus bereits in der laufenden Regulierungsperiode etabliert werden. Die beiden Fälle lassen sich wie folgt darstellen:

- Für den ersten Fall, also einer Umstellung im Jahr 2029, würde dies in der Konsequenz bedeuten, dass im Basisjahr 2026 noch mit den bisherigen Nutzungsdauern gerechnet werden müsste. Die Verkürzung der Nutzungsdauern müsste in diesem Fall über den Kapitalkostenabgleich ab 2029 erfolgen (auf Basis eines nach den bisherigen, längeren Nutzungsdauern bis 2029 fortgeschriebenen Restbuchwertes) und die kalkulatorische Sonder-AfA für Anlagegüter mit positiven Restbuchwerten - aber einer kalkulatorischen Restnutzungsdauer von Null - könnte ebenfalls über den Kapitalkostenaufschlag erlöswirksam berücksichtigt werden.
- Soll bereits im kommenden Basisjahr die Umstellung erfolgen, wird ein Ausgleichsmechanismus für bisher nicht verdiente AfA-Scheiben benötigt, sofern diese auch in der fünften Regulierungsperiode nicht vollständig verdient werden können. Entweder müsste diese im Rahmen der Kostenprüfung ermittelt und mit Beginn der fünften Regulierungsperiode in der Erlösobergrenze berücksichtigt werden oder sie müssten unmittelbar ab 2026 oder 2027 von den Netzbetreibern einmalig oder aufgeteilt über einen längeren Zeitraum in die Erlösobergrenze eingepreist werden können.

Mit der geplanten optionalen Verkürzung der Nutzungsdauern im Gas und dem dort vorgeschlagenen Transaktionselement könnte bereits ein Vorbild für eine Anpassung im Strombereich vorhanden sein. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die beschriebenen einmaligen Effekte der Umstellung im Hinblick auf die Durchführung des Effizienzvergleichs berücksichtigt und der in den Benchmark eingehende Aufwandsparameter entsprechend bereinigt wird.

4.6 Bestimmung des betriebsnotwendigen Vermögens

Wie bereits im NEST-Eckpunktepapier und ergänzend in den Expertengesprächen vom 27. und 28. Mai angesprochen, soll die Ermittlung des betriebsnotwendigen Vermögens

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

vereinfacht werden und für bestimmte Bestandteile in pauschaler Weise erfolgen. Die bisherige Praxis zeichnet sich im Gegensatz dazu durch eine individuelle Bestimmung aus.

Bei der Bestimmung des betriebsnotwendigen Vermögens sollen gemäß den Ausführungen der Bundesnetzagentur die Positionen des Sachanlagevermögens, der Anlagen im Bau (AiB), das immaterielle Vermögen und das Umlaufvermögen des Netzbetreibers berücksichtigt werden. Bei den letzten drei Positionen stellt die Behörde Vereinfachungen bzw. Korrekturen in Aussicht. So soll es gemäß dem Eckpunktepapier Ausgangsniveau und den Äußerungen in den Expertengesprächen der Bundesnetzagentur einen Abgleich bei der Berücksichtigung von Anlagen im Bau in der Verzinsungsbasis und den Fertiganlagen aus demselben Jahr geben. Hinsichtlich der immateriellen Vermögensgegenstände wird beabsichtigt bei vorliegender Betriebsnotwendigkeit diese in der Verzinsungsbasis zu berücksichtigen. Bezüglich des Umlaufvermögens sieht die Behörde zukünftig ein pauschales Nettoumlaufvermögen in Höhe von 1/24 des Ausgangsniveaus als sachgerecht an. Ausgenommen hierbei sind die Vorräte, die netzbetreiberindividuell in vollständiger Höhe anerkannt werden sollen.

Umlaufvermögen: Grundlegende Einschätzung

Nach Einschätzungen von Netze BW sind die angestrebten Vereinfachungen nachvollziehbar und auch sinnvoll. So stellt die grundsätzliche Umstellung auf ein Nettoumlaufvermögen eine wesentliche Erleichterung in der regulatorischen Praxis dar. Für nicht ausreichend begründet halten wir aber den Anteil von 1/24 des Ausgangsniveaus für die Höhe des Umlaufvermögens und auch die Verwendung des Kostenausgangsniveaus als Bezugsgröße und Bemessungsgrundlage für diesen Anteil. Für Netze BW ist auf Basis der Ausführung nicht ersichtlich, weshalb alternative Bezugsgrößen für die Pauschale des Umlaufvermögens nicht tiefergehend in Betracht gezogen und bewertet wurden. Auch die Bereinigung der Bemessungsgrundlage um Kosten aus Verpächter- und Dienstleistungsbeziehungen ist nach unserer Auffassung nicht sachgerecht. Zudem stellt sich auch im Hinblick auf das Umlaufvermögen die Frage einer jährlichen Dynamisierung in Zusammenhang mit der dynamisch wachsenden Versorgungsaufgabe der Netzbetreiber.

Umlaufvermögen innerhalb eines dynamischen Kontexts bestimmen

Das Eckpunktepapier sieht vor, dass ein Anteil von 1/24 des geprüften Ausgangsniveaus eines Netzbetreibers als Umlaufvermögen im Basisjahr anerkannt wird und in die Verzinsungsbasis eingeht. Offen ist bislang eine Anerkennung des Umlaufvermögens innerhalb des noch auszugestaltenden Kapitalkostenaufschlags außerhalb des Basisjahres. Analog zum Vorgehen im Basisjahr sollte auch im Rahmen des Kapitalkostenaufschlags das betriebsnotwendige Umlaufvermögen in der Verzinsungsbasis anerkannt werden. Zumindest für die Ausgestaltung des

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

Kapitalkostenaufschlags schlägt Netze BW eine Kopplung des Umlaufvermögens an die jährlichen Restbuchwerte vor. Blicke es bei dem angedachten Vorgehen der Bundesnetzagentur – 1/24 der Netzkosten - könnte zunächst das Verhältnis des genehmigten Umlaufvermögens an den Restbuchwerten im Basisjahr bestimmt werden. Die so ermittelte Quote könnte dann herangezogen werden, um das Umlaufvermögen als Anteil der Restbuchwerte im Kapitalkostenaufschlag fortzuentwickeln. Die Bezugsgröße der Restbuchwerte erachten wir als sachgerecht, da sie den dynamischen Kontext im Strombereich widerspiegelt.

Prüfung alternativer Bemessungsgrundlagen

Darüber hinaus sollten im weiteren Festlegungsverfahren die Umsatzerlöse als alternative Bezugsgröße für die Bestimmung des Umlaufvermögens geprüft werden. Netze BW sieht einen engen Zusammenhang der Umsatzerlöse zum tatsächlichen Umlaufvermögen. Denn das Abstellen auf den Netzkosten, im Gegensatz zu den Umsätzen, negiert die Notwendigkeit für sämtliche Umlagesachverhalte Liquidität vorzuhalten. Daher führt nach unserer Einschätzung die Kombination aus 1/24 und der Bezugsgröße Netzkosten zu einer Unterschätzung des tatsächlichen Liquiditätsbedarfs. Auch die Finanzierungskosten im Zuge der Abwicklung von EEG- und KWKG-Sachverhalten sollten dem Netzbetreiber erstattet werden. Daher wäre die Wahl der Umsatzerlöse als Ausgangsbasis sachgerechter und würde in Kombination mit einer 1/24-Regelung die Finanzierungskosten besser abbilden können.

Bereinigung der Kostenausgangsbasis als Bemessungsgrundlage um Kosten aus Verpächter- und Dienstleistungsbeziehungen

Gemäß dem Eckpunktepapier soll die pauschale Ermittlungsbasis für den Netzbetreiber um Kosten aus Verpächter- oder Dienstleistungsbeziehungen reduziert werden. Dies ist nach Einschätzung von Netze BW nicht sachgerecht und sollte verworfen werden. Die von der Bundesnetzagentur angeführte Begründung für die Berechnungslogik der Pauschale beruht insbesondere auf den Fristigkeiten der Zahlungsströme für die Netznutzung. Kosten, die den Netzbetreibern im Rahmen von Dienstleistungs- oder Pachtverhältnissen entstehen, sind jedoch Bestandteil der zugestandenen Erlösobergrenze und gehen insofern auch in die Netzentgelte ein. Sie sind somit Teil der vorzuhaltenden Liquidität im Rahmen der Netzentgeltabrechnungen. Entsprechend ist eine Korrektur beim Netzbetreiber um Dienstleistungs- oder Verpachtungskosten zur Bestimmung der Grundlage für die pauschale Ermittlung des Nettoumlaufvermögens sachlich falsch und steht auch im Widerspruch zur Argumentation der Behörde selbst.

Begründung der Regelung „1/24“

Im Rahmen der Expertengespräche vom 27. und 28. Mai wurde die Quote von 1/24 von der Bundesnetzagentur über die Zahlungsströme aus der Kooperationsvereinbarung Gas bzw.

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

den Lieferantenrahmenverträgen begründet. Die Argumente einer höheren Quote sieht die Behörde auch deshalb als nicht gegeben an. Des Weiteren belegt sie im Eckpunktepapier ihre Wahl mit einer Analyse der Daten der Kostenprüfung der vierten Regulierungsperiode. Daraus leitet sie ab, dass die Pauschale von 1/24 der Netzkosten im Durchschnitt der betrachteten Netzbetreiber offenbar den anerkannten Werten des Umlaufvermögens entspricht. Neben der Intransparenz der Analyse ist insbesondere zu hinterfragen, ob ein Vergleich der von der Bundesnetzagentur anerkannten Beträge mit 1/24 der Netzkosten als Beleg für die Quote angesehen werden kann. Denn die bisherige Verwaltungspraxis sieht gerade vor, dass 1/24 der Netzkosten als betriebsnotwendiges Umlaufvermögen genehmigungsfähig sind. Das bedeutet die Bundesnetzagentur begründet ihr jetziges Regulierungshandeln mit dem regulatorischen Vorgehen der vergangenen Jahre – ein klassischer Zirkelschluss. Zudem wäre für eine bessere Nachvollziehbarkeit der Argumentation eine transparentere und ausführliche Darstellung der Analyse wünschenswert. Auf Basis der eher rudimentär beschriebenen Aussagen, ist eine vollständige Nachvollziehbarkeit zum aktuellen Zeitpunkt schlichtweg nicht gegeben.

4.7 Kalkulatorische Kapitalverzinsung

Die Bundesnetzagentur beabsichtigt, wie bereits im NEST-Eckpunktepapier vorgestellt, die Einführung einer WACC-Regulierung. Damit würde den Netzbetreibern ein pauschales Kapitalkostenbudget zur Verfügung gestellt und es obläge den Netzbetreibern eine kosteneffiziente Kapitalstruktur inklusive deren Finanzierung sicherzustellen. Die bisherige individuelle, damit aber auch passgenaue Ermittlung der Kapitalkosten, sowohl für das Eigen- als auch das Fremdkapital wäre hinfällig.

WACC allgemein

Nach Auffassung der Netze BW geht der WACC-Ansatz mit höheren regulatorischen Risiken einher als der bisherige Ansatz der Kapitalkostenregulierung. Eine mögliche Umstellung sollte deswegen nicht allein mit dem Aspekt der Komplexitätsreduktion begründet werden. Vielmehr sollten explizit die zunehmenden regulatorischen Risiken bei der Ausgestaltung des WACC-Ansatzes berücksichtigt werden. Eine Abwägung zwischen Komplexitätsreduktion in der Prüfungspraxis bei den Regulierungsbehörden und den steigenden wirtschaftlichen Risiken für Netzbetreiber (die in einem ökonomisch sachgerechten System zu einer Erhöhung der Kapitalkosten führen) fehlt bisher in den Ausführungen der Bundesnetzagentur.

Höhere Risiken ergeben sich für die Netzbetreiber unter anderem aus dem pauschal festgelegten Budget für Fremdkapitalkosten in einer WACC-Regulierung. Im bisherigen System der Kapitalkostenregulierung können die Netzbetreiber darauf vertrauen, dass ihnen marktübliche Fremdkapitalzinsen erstattet werden. Zukünftig wird die Fremdkapitalverzinsung pauschal vorgegeben. Die Unsicherheit und damit das

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

wirtschaftliche Risiko für Netzbetreiber erhöht sich zusätzlich, wenn die Kapitalstruktur, wie von der Behörde im Expertengespräch am 08. Juli angedeutet, regelmäßig neu festgelegt werden soll. Von besonderer Relevanz sind außerdem die wirtschaftlichen Risiken, die aus den quantitativ erheblichen und sehr volatilen Zinsaufwendungen für langfristige Rückstellungen resultieren, wobei es sich hierbei im Wesentlichen um Pensionsverpflichtungen handelt. Nach Auffassung der Bundesnetzagentur sind Rückstellungen, auch für Pensionsaufwendungen im Rahmen des WACC-Ansatzes als Fremdkapital zu verstehen, eine gesonderte Betrachtung sei im Rahmen des WACC-Ansatzes nicht erforderlich. Im aktuellen System werden Zinskosten und Zinserträge aus Pensionsverpflichtungen individuell und passgenau regulatorisch anerkannt. Zukünftig soll diese Anerkennung von Kosten und Erträgen entfallen. Die damit verbundenen Risiken sollten nach Einschätzung von Netze BW nicht vernachlässigt werden. In einem stabilen Finanzmarktumfeld und geringer Volatilität an den Kapitalmärkten mögen die Risiken überschaubar sein. Die Entwicklungen seit Beginn der Anreizregulierung haben jedoch gezeigt, dass dies keine dauerhaft belastbare Annahme ist. Vielmehr kann es an den Kapitalmärkten jederzeit zu Situationen kommen, die erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen auf die Netzbetreiber haben und sogar deren wirtschaftliche Stabilität gefährden können. Diesem Aspekt sollte daher eine Neufassung des regulatorischen Rahmens ausreichend Rechnung tragen.

Eine Gesamtbeurteilung des von der Behörde vorgeschlagenen Systems der Kapitalkostenvergütung ist auf Basis der vorgelegten Eckpunkte aus Sicht der Netze BW nicht möglich, da auch nach kapitalmarktökonomischen Zusammenhängen Kapitalstruktur und Zinssätze im Zusammenhang betrachtet werden müssen. Insofern kann den generellen Aussagen der Behörde, dass jeder Baustein einer Kapitalkostenvergütung für sich genommen sachgerecht und schlüssig begründet sein muss, zwar zugestimmt werden, daraus folgt aber nicht, dass dadurch schon ein konsistentes Gesamtsystem der Kapitalkostenvergütung abgeleitet werden kann.

Vor dem Hintergrund der enormen Herausforderungen, vor denen die Energienetze im Zuge der Energiewende gestellt sind und dem damit verbundenen erheblichen Anstieg der Investitions- und Finanzierungsbedarfe, darf ein möglicher Systemwechsel nicht zu einer Verschlechterung der Investitionsbedingungen für die Netzbetreiber führen. Die Sachgerechtigkeit ist daher nicht nur auf die einzelnen Bausteine der Kapitalverzinsung beschränkt, sondern auch auf das daraus zusammengesetzte Gesamtsystem der Kapitalverzinsung. Insbesondere die Interdependenzen zwischen Verzinsungsbasis und Mischzinssatz sind hier zu berücksichtigen. Während das Eckpunktepapier für die Berechnung der Verzinsungsbasis einen konkreten Ausgestaltungsvorschlag enthält, werden hinsichtlich der Bestimmung des Mischzinssatzes, insbesondere zur Frage der Kapitalstruktur sowie zur Methodik der Bestimmung des Fremd- und Eigenkapitalzinssatzes im Eckpunktepapier keine Aussagen gemacht.

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

Charakter und Abzug von Zuschüssen

Die Bundesnetzagentur beabsichtigt Baukosten- und Investitionszuschüsse netzbetreiberspezifisch vom betriebsnotwendigen Vermögen in Abzug zu bringen, um die Verzinsungsbasis zu bestimmen. Nach den Ausführungen der Bundesnetzagentur, würde sich die Verzinsungsbasis innerhalb eines WACC-Ansatzes ausgehend von den kalkulatorischen Restwerten des Sachanlagevermögens, der Anlagen im Bau und des immateriellen Vermögens zzgl. Umlaufvermögen und abzüglich der Baukostenzuschüsse/ Anschlusskostenbeiträge ergeben. Es soll also zukünftig nur noch eine Netto-RAB (nach Abzug der Baukosten- und Investitionszuschüsse) verzinst werden, während derzeit die Eigenkapitalverzinsung ausgehend von der Brutto-RAB (vor Abzug der Baukosten- und Investitionszuschüsse) ermittelt wird. Dies stellt gegenüber der aktuellen Systematik eine substantielle und strukturelle Verschlechterung der Verzinsungsbasis für den Eigenkapitalanteil dar und entzieht den Netzbetreibern Finanzmittel.

Nach Auffassung der Bundesnetzagentur haben Baukosten- und Investitionszuschüsse anteilig auch den Charakter von Eigenkapital, obwohl sie bisher vollständig dem Fremdkapital zugeordnet wurden. Diese Auffassung einer quotalen Zuordnung zum Eigenkapital, für die die Behörde keinerlei Begründung anführt (letztlich wird ausgeführt, dass die Frage der Zuordnung zu Eigen- bzw. Fremdkapital dahinstehen könne), ist nach unserer Einschätzung nicht zutreffend.

Die nach der Netzanschlussverordnung bzw. Niederdruckanschlussverordnung erhobenen Baukostenzuschüsse und Hausanschlusskosten stellen eine Besonderheit der Versorgungswirtschaft dar. Für die Beurteilung, ob solche Zuschüsse Eigen- oder Fremdkapitalcharakter haben, ist die entscheidende Frage, ob der Zuschussgeber (nach den entsprechenden Anschlussverordnungen der „Anschlussnehmer“) eine Gegenleistung für den von ihm bezahlten Zuschuss erwarten kann. Diese Gegenleistungsverpflichtung ist sowohl bei einem gewährten Baukostenzuschuss als auch einem Hausanschluss zu bejahen. Der Anschlussnehmer erwartet, dass der Netzbetreiber den Hausanschluss bzw. die bezuschusste Leistung in betriebsbereitem Zustand vorhält, damit der Anschlussnehmer mit Strom bzw. Gas (mit der zugesagten Leistung) versorgt werden kann. Diese Vorhaltung hat dauerhaft bzw. jedenfalls über einen langen Zeitraum zu erfolgen. Die Verpflichtung des Netzbetreibers/Zuschussnehmers wird über einen Schuldposten in der Bilanz des Netzbetreibers auf der Passivseite gezeigt. Aufgrund der Besonderheit und der Bedeutung dieses Postens für die Versorgungswirtschaft erfolgt der Ausweis in einem „Sonderposten für Investitionszuschüsse zum Anlagevermögen“ oder „Baukostenzuschüsse“.

Den Charakter eines Schuldpostens zeigt auch folgender Praxisfall: Ein Anschlussnehmer hat ein Recht auf (teilweise) Rückzahlung eines geleisteten Hausanschlusskostenbetrags, sofern ein Teil der Hausanschlussleitung nachträglich zu einer Versorgungsleitung wird.

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

Dies ist regelmäßig der Fall, wenn der Kunde über eine sehr lange Hausanschlussleitung versorgt wird – i.d.R. bei Aussiedlerhöfen im ländlichen Versorgungsgebiet. Die Leitung dient (ursprünglich) lediglich der Versorgung des Kunden und ist somit eine Hausanschlussleistung, für die der Anschlussnutzer einen Hausanschlusskostenbeitrag an den Netzbetreiber gezahlt hat. Im Jahr fünf wird an die Leitung ein Mobilfunkmast angeschlossen und somit wird ein Teil der Hausanschlussleitung zur Versorgungsleitung und der anteilige Hausanschlusskostenbeitrag ist für diese Teilstrecke zu erstatten. Eine sofortige Vereinnahmung als Vermögensmehrung bzw. Eigenkapital hätte im vorliegenden Fall zu einem falschen bilanziellen Ausweis geführt.

Netze BW ist daher weiterhin der Auffassung, dass Zuschüsse dem Fremdkapital zuzuordnen sind und entsprechend die Kapitalverzinsung auf Basis einer Brutto-RAB ermittelt werden muss. Dies lässt sich im Rahmen eines WACC-Ansatzes einfach und transparent umsetzen, ohne individuelle WACC-Mischzinssätze explizit berücksichtigen zu müssen. Hierfür würde man zweigestuft vorgehen. Zunächst wäre die Gesamtverzinsung ohne Abzug von Baukostenzuschüssen zu ermitteln, die dann in einem weiteren Schritt bzgl. der Verzinsung der Zuschüsse zu korrigieren wäre. Die Verzinsungsbasis ergäbe sich dabei wie folgt:

$$\text{Verzinsungsbasis (RVB)} = \text{SAV} + \text{AiB} + \text{immaterielles Vermögen} + \text{Umlaufvermögen}.$$

Die Gesamtverzinsung ergibt sich aus der Multiplikation der Verzinsungsbasis (RVB) mit dem regulatorischen Mischzinssatz (WACC), wobei die Bestände an Zuschüssen multipliziert mit dem Fremdkapitalzinssatz (r_{FK}) kostenmindernd berücksichtigt werden:

$$\text{Gesamtkapitalverzinsung (GKV)} = \text{RVB} * \text{WACC} - \text{Zuschüsse} * r_{FK}.$$

Die Korrektur für die Zuschüsse könnte dabei direkt bei der Ermittlung der Gesamtkapitalverzinsung erfolgen oder aber separat als kostenmindernde kalkulatorische Erlösposition berücksichtigt werden.

Beanreizung von Zuschüssen

Die von der Bundesnetzagentur vorgeschlagenen Anpassungen in Bezug auf die teilweise Einstufung der Baukosten- und Investitionszuschüsse als Eigenkapital stehen auch im Widerspruch zu der von der Behörde festgestellten unzureichenden Vereinnahmung von Baukostenzuschüssen in Deutschland. Im Hinblick auf die wichtige Preis- und Lenkungsfunktion von Baukostenzuschüssen möchte die Behörde prüfen, ob und wie mögliche Anreize zur Erhebung von Zuschüssen gesetzt werden können. Wenn schon der aktuelle regulatorische Rahmen, der die Zuschüsse vollständig dem Fremdkapital zuordnet, zu einer unzureichenden Vereinnahmung von Zuschüssen führt, ist davon auszugehen, dass die Anreize der Netzbetreiber für die Erhebung von

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

Baukostenzuschüssen sicherlich nicht steigen werden, wenn diese quotal dem Eigenkapital zugeordnet werden.

Netze BW teilt jedoch die Einschätzung der Bundesnetzagentur, dass die Vereinnahmung von Zuschüssen grundsätzlich zielführend ist und deren Erhebung angereizt werden sollte. Die Ausgestaltung eines Anreizmechanismus kann im Zuge der oben dargelegten Kapitalverzinsung einfach und transparent mithilfe eines Anreizfaktors für Zuschüsse (*AfZ*) erreicht werden. Durch diesen Faktor, der Werte zwischen 0 und 1 annehmen kann, wird ein Teil der vereinnahmten Zuschüsse nicht bei der Ermittlung der Gesamtverzinsung berücksichtigt. Über die Höhe des Faktors lässt sich die Anreizwirkung ausgestalten. Die maximale Anreizwirkung würde mit einem Faktor 0 erreicht. In diesem Fall würden keine Zinsen für die vereinnahmten Restbuchwerte der Zuschüsse kostenmindernd angesetzt werden. Für den Faktor 1 würde es keine zusätzlichen Anreizwirkungen über den aktuellen Status-quo hinausgeben. Die damit resultierende Gesamtverzinsung ergibt sich dann wie folgt:

$$GKV = RVB * WACC - Zuschüsse * AfZ * r_{FK}.$$

Nach Einschätzung von Netze BW sollte die Höhe des Anreizfaktors sowohl die intendierte Anreizwirkung entfalten können, gleichzeitig jedoch auch die Netzkunden an den geringeren Netzkosten partizipieren lassen. Sollte zum Zeitpunkt der Festlegung noch keine ausreichende Datenbasis für die Bestimmung des Anreizfaktors vorliegen, so wäre aus Sicht der Netze BW auch eine periodische Festlegung des Anreizfaktors denkbar, um die Erfahrungen im Zeitablauf verarbeiten und das gewünschte Anreizsignal nachsteuern zu können. Zwar sind auch andere Anreizmechanismen grundsätzlich vorstellbar, diese würden nach unserer Einschätzung jedoch mit einer deutlich höheren Komplexität einhergehen und stünden im Widerspruch zum grundsätzlichen Vorgehen im Zuge von NEST. Daher sieht Netze BW die Abbildung eines Anreizmechanismus im Kontext der Ermittlung der Kapitalverzinsung bzw. in der Ermittlung der kostenmindernden kalkulatorischen Erlösposition als den pragmatischsten Weg an.

4.8 Gewerbesteuer

Hinsichtlich der kalkulatorischen Gewerbesteuer beabsichtigt die Behörde eine grundsätzliche Änderung. Das heutige Vorgehen eines pauschalen kalkulatorischen Ansatzes, der sich durch ein hohes Maß an Einfachheit und Transparenz auszeichnet, soll durch ein Vorgehen ersetzt werden bei dem eine tatsächlich gezahlte Gewerbesteuer als aufwandsgleiche Kostenposition regulatorisch anerkannt werden soll.

Netze BW bewertet den Vorschlag äußerst kritisch, da ein nachvollziehbares und pragmatisches Vorgehen durch ein aufwändiges, bürokratisches und komplexes Vorgehen ohne absehbaren Mehrwert ersetzt werden soll. Das Abstellen auf die tatsächliche

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

Gewerbsteuerzahlung hätte erhebliche strukturelle Auswirkungen auf die steuerlichen Querverbünde und die steuerlichen Organschaften. Die bisherige Argumentation der Bundesnetzagentur für ihren Vorschlag basiert zudem auf einem unzureichenden Informationsstand über die mit diesem Vorschlag verbundenen etwaigen Auswirkungen, was die Nachvollziehbarkeit und das Vertrauen in die regulatorischen Entscheidungen sichtlich erschwert. Die Notwendigkeit zu einer Änderung der bisherigen Regeln in Bezug auf die regulatorische Anerkennung von Gewerbesteuern ist insoweit in keinster Weise ausreichend begründet. Nachstehend werden die aufgeführten Kritikpunkte erläutert und die Berücksichtigung der Gewerbsteuer insbesondere aufgrund des Charakters einer Ertragssteuer innerhalb der Festlegung des Eigenkapitalzinssatzes vorgeschlagen.

Ermittlung einer tatsächlichen Gewerbsteuer widerspricht der Zielsetzung von NEST

Seit Beginn der Anreizregulierung wird die anerkennungsfähige Gewerbsteuer über ein pauschales Vorgehen ermittelt. Die kalkulatorische Gewerbsteuer ergibt sich als Anteil der geprüften und genehmigten kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung. Der anzusetzende Gewerbesteuersatz liegt für die bei der Bundesnetzagentur regulierten Netzbetreiber gemäß den veröffentlichten Netzbetreiberdaten nach § 23b EnWG im Mittel bei rund 14% der kalkulatorisch genehmigten Eigenkapitalverzinsung.² Das bisherige Vorgehen steht somit im Einklang mit den im NEST-Eckpunktepapier unter Kapitel E ausgerufenen Regulierungszielen, insbesondere den Zielen einer transparenten und verständlichen Regulierung.

Im NEST-Eckpunktepapier erläutert die Bundesnetzagentur auf Seite 10, dass das Regulierungssystem daraufhin überprüft werden sollte, wo es transparenter, einfacher und weniger bürokratisch gestaltet werden kann. Der Bundesnetzagentur sei sich dem Wert von Konstanz und Verlässlichkeit der regulatorischen Rahmenbedingungen bewusst. Die angestrebte Änderung hin zu einer Bestimmung einer gezahlten Gewerbsteuer widerspricht jedoch diesen Ansätzen:

- Die Bestimmung einer tatsächlichen Gewerbsteuer ist für die Netzbetreiber mit erheblichem Mehraufwand und Bürokratie verbunden. Dies beginnt bei ggf. notwendigen organisatorischen Anpassungen, insbesondere im Hinblick auf Organschaften. Ferner wäre auch innerhalb der Netzbetreiber zunächst eine geeignete

² Siehe hierzu Bundesnetzagentur, „Netzentgelttransparenz – Veröffentlichung von Netzbetreiberdaten nach § 23b EnWG“, Tabellenblatt 3, abgerufen am 23.08.2024: https://www.bundesnetzagentur.de/cln_131/NET/start.html

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

Schlüsselung festzulegen, um die Gewerbesteuerlast auf die unterschiedlichen Netzsparten wie zum Beispiel Strom, Gas und Dienstleistungen aufzuteilen.

- Darüber hinaus müsste eine weitere Schlüsselung der Gewerbesteuer auf Gemeindeebene stattfinden, um die Gewerbesteuer auf die einzelnen Standortkommunen des Netzbetreibers zu verteilen. Im Zuge dessen ist erwartbar, dass es gegenüber dem aktuellen Status-quo Verlierer und Gewinner auf der kommunalen Seite geben wird.
- Zudem würde eine gezahlte Gewerbesteuer, die beispielsweise auf Basis des wirtschaftlichen Ergebnisses der unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche festgelegt werden würde, von vielen Sondereffekten beeinflusst: Zum Beispiel wetter- oder konjunkturbedingten Mehr- und Mindererlösen, Steuernachzahlungen etc.
- Die Gewerbesteuerlast eines Netzbetreibers wäre aufgrund der genannten Schwankungen und des exogenen Charakters zwingend als dauerhaft nicht beeinflussbare Kostenposition einzustufen. Dies gilt unabhängig von der Frage, ob die kalkulatorische oder pagatorische Sichtweise eingenommen wird. Allerdings dürfte die tatsächliche Gewerbesteuerlast deutlich größere Schwankungen aufweisen als die kalkulatorische Gewerbesteuer.
- Eine Betrachtung der tatsächlichen Gewerbesteuerlast bedeutet auch Zeitverzögerungen von vielen Jahren, in denen es zu Korrekturen an der Steuerlast kommt. Insbesondere die Steuerprüfung erfolgt erst mit deutlichem Zeitverzug. Entsprechend muss die zunächst ermittelte Gewerbesteuerlast Jahre später korrigiert werden, um die tatsächlichen Belastungen aus der Gewerbesteuer sachgerecht regulatorisch anzusetzen. Dies muss entsprechend von der Behörde geprüft und nachgehalten werden.
- Netze BW erschließt sich in diesem Zusammenhang auch nicht, weshalb man über einen WACC-Ansatz mit pauschalem Kapitalkostenbudget nachdenkt, gleichzeitig jedoch das vorhandene Budget für Gewerbesteuer zugunsten einer stärker individualisierten Betrachtung abschaffen möchte. Netzbetreiber reagieren richtigerweise auf regulatorische Anreize. Ein Beispiel hierfür sind die Umstellungen von schlanken Netzbetreibern hin zu großen Netzbetreibern. Für diese Umstellungen fallen stets Aufwendungen an. Dies wäre mit der Einführung des WACC-Ansatzes zu erwarten, allerdings stehen diesem nach Einschätzung der Bundesnetzagentur erhebliche Vereinfachungen in der regulatorischen Praxis gegenüber. Für eine Umstellung auf einen pagatorischen Ansatz bei der Gewerbesteuer gilt dies jedoch nicht. Zusätzlich zu den Umstellungsaufwendungen wird die Prüfungspraxis und der Aufwand maximiert.

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

Mangel an wissenschaftlicher Begründung

Die Ausführungen der Bundesnetzagentur im Eckpunktepapier lassen eine tiefergehende Prüfung der möglichen Auswirkungen einer Umstellung auf eine tatsächliche Gewerbesteuer vermissen. Eine Anpassung des regulatorischen Rahmens gegeben der unzureichenden Begründung und dem geringen Informationsstand auf Seiten der Behörde erscheint aus Sicht von Netze BW fragwürdig und ist auch für Dritte kaum nachvollziehbar.

So sieht die Behörde es als maßgeblich an, dass in der aktuellen Praxis bedeutende Beträge in den Netzkosten anerkannt werden, die womöglich tatsächlich nicht entstehen. Letzteres ist jedoch rein spekulativ, da selbst die Behörde gegeben der aktuellen Informationslage darlegt, dass sie „das Einsparpotential derzeit ex-ante nicht final abschätzen kann“. Eine empirische Überprüfung des Sachverhalts ist der Behörde jedoch nicht möglich, da es keine Informationen über eine aufgeschlüsselte tatsächlich gezahlte Gewerbesteuer gibt.

Der von der Bundesnetzagentur genannte Gesamtbetrag der regulatorisch genehmigten Gewerbesteuer der Strom- und Gasnetzbetreiber im Regelverfahren in Höhe von 220 Mio. € beläuft sich gerade einmal auf 1,3% der Netzkosten (TOTEX) dieser Netzbetreiber.³ Der Anteil an der gesamten Erlösobergrenze und somit das, was über die Netzentgelte vereinnahmt wird, wäre noch geringer. Mögliche Einsparungen einer Umstellung auf eine gezahlte Gewerbesteuer, sofern denn überhaupt welche anfallen, würden dann eher im Promillebereich liegen.

Auch sieht sich die Behörde nicht in der Lage die weiteren Auswirkungen insbesondere zu notwendig werdenden gesellschaftsrechtlichen Umgestaltungen bei den Netzbetreibern zu bewerten. Dies lasse die Informationslage nicht zu. Damit sind zum aktuellen Zeitpunkt die expliziten Auswirkungen auf die steuerlichen Organschaften und den steuerlichen Querverbund von der Bundesnetzagentur nicht ganzheitlich bewertet bzw. nicht bewertbar, die regulatorische Änderung wird trotz dem Mangel an gesicherten Erkenntnissen offenbar angestrebt.

³ Die Summe der TOTEX der Strom- und Gasnetzbetreiber in der 4. Regulierungsperiode und in Zuständigkeitsbereich der Bundesnetzagentur liegt nach den aktuell veröffentlichten Daten des Effizienzvergleichs bei rund 16,8 Mrd. Euro. Der Anteil der kalkulatorischen Gewerbesteuer in Höhe von 220 Mio. Euro liegt damit bei rund 1,3 % dieser TOTEX. Siehe hierzu https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Beschlusskammern/BK08/BK8_05_EOG/54_Effizienzvgl/EffizVgl_4.-RP.html?nn=698718 und <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Netzentgelte/Gas/EffizienzvergleichVNB/start.html>

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

Das Abstellen der Gewerbesteuer auf das Basisjahr ist nicht sachgerecht

Die Bundesnetzagentur schlägt des Weiteren vor die Gewerbesteuer als Aufwandsposition im Basisjahr anzuerkennen. Die bisherige Erstattung der kalkulatorischen Gewerbesteuer im Kapitalkostenaufschlag entfällt gemäß den Vorstellungen der Behörde vollständig.

Unabhängig von der Fragestellung auf welche Art und Weise die anerkennungsfähige Gewerbesteuer ermittelt wird, ist das alleinige Abstellen auf das Basisjahr für die Gewerbesteuer nicht sachgerecht und wird von Netze BW abgelehnt. Die Bundesnetzagentur führt an anderer Stelle im Eckpunktepapier aus, dass ein Abstellen auf die Umsatzerlöse für die Ermittlung des pauschalen Umlaufvermögens nicht möglich sei, da die Umsatzerlöse witterungsbedingt großen Schwankungen unterliegen. Inwiefern dann jedoch die Ermittlung der Gewerbesteuer auf Basisjahrlogik sinnvoll sein soll, erschließt sich Netze BW nicht. Vielmehr sind auch die tatsächlichen Gewerbesteuerzahlungen großen Schwankungen unterworfen, die zudem exogenen Charakter haben. Entsprechend wäre ein Nachfahren der Gewerbesteuer in den jeweiligen jährlichen Erlösbergrenzen unerlässlich.

Vorschlag zur Einbindung der Gewerbesteuer im Eigenkapitalzinssatz vereint Regulierungsziele und Praktikabilität

Anstatt der Umstellung auf eine tatsächliche Gewerbesteuer, schlägt Netze BW vor, die Gewerbesteuer im Eigenkapitalzinssatz abzubilden. Eine Berücksichtigung der Gewerbesteuer im Eigenkapitalzinssatz ist zum einen europaweit gängige Regulierungspraxis, wie beispielsweise dem Annex 4 unter „4.1 Method used for Calculation of the Rate of Return“ aus dem aktuellen CEER-Report⁴ über die europäischen Regulierungssysteme zu entnehmen ist, und zum anderen konsistent zu den von der Bundesnetzagentur postulierten Regulierungszielen aus dem NEST-Eckpunktepapier. Somit wären nicht nur Verständlichkeit und Transparenz geschaffen, sondern es wären auch beide Ertragssteuerarten – die Gewerbe- und Körperschaftssteuer – im regulatorischen Zins abgebildet. Hierfür muss ein einheitlicher Hebesatz für die Berechnung der Gewerbesteuer zugrunde gelegt werden. Dieser kann beispielsweise auf Basis der amtlichen Statistik des Statistischen Bundesamt ermittelt werden. Die durchschnittlichen Hebesätze der Realsteuern, also auch der Hebesatz für die Gewerbesteuer, ist dort verfügbar und wird derzeit auch zur Berechnung des

⁴ Siehe hierzu <https://www.ceer.eu/publication/report-on-regulatory-frameworks-for-european-energy-networks-2023/>

Stellungnahme der Netze BW

zum Eckpunktepapier „Methodikfestlegungen Ausgangsniveau Strom und Gas (StromNEF und GasNEF)“

Steuerfaktors für die Körperschaftssteuer im Rahmen der Eigenkapitalzinssatzfestlegung verwendet.

Die explizite Berücksichtigung der Gewerbesteuer im Eigenkapitalzinssatz ist nachstehend exemplarisch für die Eigenkapitalzinsfestlegung der vierten Regulierungsperiode dargestellt. Der festgelegte Eigenkapitalzinssatz für Neuanlagen für die vierte Regulierungsperiode beträgt 4,13 % nach Steuern. Ausgehend davon wird bisher mithilfe des Steuerfaktors, der die Körperschaftssteuer berücksichtigt, nicht jedoch die Gewerbesteuer, der Eigenkapitalzinssatz vor Steuern ermittelt. Der Steuerfaktor s für die Körperschaftssteuer betrug zum Zeitpunkt der Festlegung 1,226. Wird nun die Gewerbesteuer ebenfalls explizit berücksichtigt dann ergibt sich für den Steuerfaktor ein Wert von

$$s = \frac{1}{1 - GewSt - Kst} = \frac{1}{1 - 0,14105 - 0,15825} = 1,427.$$

Damit hätte sich ein Eigenkapitalzinssatz vor Steuern in Höhe von 5,89 % ergeben. Im Gegenzug entfällt die separate Aufwandsposition der kalkulatorischen Gewerbesteuer vollständig.

In der Festlegung von Eigenkapitalzinssätzen führt die Beschlusskammer vier aus, dass es sich bei der im Rahmen der Eigenkapitalzinsfestlegung ermittelten Marktrisikoprämie um eine Größe nach Steuern handelt und daher eine Umrechnung in eine Vorsteuer-Größe erforderlich sei.⁵ Die bisherige Nichtberücksichtigung der Gewerbesteuer sei, obwohl es sich bei der Gewerbesteuer auch um eine Ertragssteuer handle, auf die verordnungsrechtliche Sonderregelung zur separaten Berücksichtigung der Gewerbesteuer in Form der kalkulatorischen Gewerbesteuer zurückzuführen. Ausgehend davon hat die Bundesnetzagentur den hier skizzierten Lösungsweg bereits selbst als sinnvolle Umsetzung gesehen, wurde jedoch durch verordnungsrechtliche Vorgaben an der Umsetzung gehindert. Mit der hier in Diskussion befindlichen Festlegung aber hat die Bundesnetzagentur jetzt die Chance diese Option umzusetzen. Nach Einschätzung von Netze BW sollte dies auch entschieden angegangen werden. Eine Umstellung auf eine pagatorische Gewerbesteuer sieht Netze BW aufgrund der genannten Argumente äußerst kritisch und wird daher abgelehnt.

⁵ Bundesnetzagentur, „Festlegung von Eigenkapitalzinssätzen für Alt- und Neuanlagen für Betreiber von Elektrizitätsversorgungsnetzen für die vierte Regulierungsperiode in der Anreizregulierung“ (BK4-21-055), 2021, S. 44-45